



XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 461 de 2021

Carpeta Nº 2582 de 2017	Comisión Especial con fines legislativos para estudiar el financiamiento de la democracia

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley Nº 18.485, de 11 de mayo de 2009, normas complementarias y concordantes

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 3 de junio de 2021

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Juan Martín Rodríguez.

Miembros: Señores Representantes Daniel Caggiani, Soledad López Benoit, Cristina Lústemberg, Álvaro Perrone Cabrera, Iván Posada Pagliotti, Luis Alberto Posse, Conrado Rodríguez, Mariano Tucci Montes De Oca, Carlos Varela Nestier y Álvaro Viviano.

Asiste: Señor Representante Eduardo Lust Hitta.

Invitado: Por el Instituto de Derecho Constitucional de la UDELAR, doctor Ruben Correa Freitas, Director.

Secretario: Señor Guillermo Geronés.

Prosecretario: Señor Héctor Amegeiras.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Juan Martín Rodríguez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al doctor Ruben Correa Freitas, en representación del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Para esta Comisión Especial con Fines Legislativos para Estudiar el Financiamiento de la Democracia de la Cámara de Representantes es un honor recibirlo.

(Ingresa a sala el señor representante Eduardo Lust Hitta)

—Le comentamos que esta Comisión se conformó el pasado año con el propósito de analizar un proyecto *a priori* -un proyecto que en la legislatura pasada contó con media sanción, con la sanción de la Cámara de Senadores- a los efectos de agiornar la legislación vigente en materia de financiamiento de los partidos políticos y otros aspectos de la legislación que también están vinculados a ellos.

Para nosotros es muy importante hacer este trabajo lejos de los tiempos electorales porque nos permite, al menos, estudiarlo con objetividad. Es muy importante, en ese sentido, conocer la opinión de diferentes actores vinculados a los partidos, al Estado, al derecho, y la suya en particular, en representación del Instituto de Derecho Constitucional.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Muchas gracias por habernos convocado a esta Comisión Especial para tratar un tema sumamente importante. Además, todos sabemos que se viene hablando hace muchos años de este tema del financiamiento de los partidos políticos, de los controles correspondientes.

En ese sentido, voy a hacer un orden en la exposición. En primer lugar, voy a analizar el tema del control; en segundo término, la publicidad electoral; en tercer lugar, la limitación de aportes; en cuarto término, la transparencia, en quinto lugar, lo que se relaciona con los conceptos de cargos electivos, políticos y de particular confianza. Finalmente, en el punto sexto analizaré el tema del pago electrónico.

Los tres primeros puntos son, quizás -o sin quizás-, los más amplios; los otros son cuestiones más bien de detalles, de ajustes técnicos. Hay aspectos en los cuales, a mi juicio, hay un tema estrictamente constitucional, como el que refiere al control. El tema de la publicidad y el de la limitación de los aportes son temas estrictamente políticos. Tengo que aclarar que yo vengo acá como director del Instituto de Derecho Constitucional, como profesor de Derecho Constitucional y, en tal sentido, tengo mucho cuidado en no exceder lo que es mi tarea, mi competencia. Pero, si la Comisión me pide una opinión, con mucho gusto la daré. Voy a aclarar en todo momento que las decisiones políticas les corresponden exclusivamente a la Comisión, a la Cámara y al Parlamento. Simplemente, pueden ser opiniones, puntos de vista sobre qué es lo mejor. Yo voy a señalar claramente cuándo entiendo que es un problema constitucional y cuándo considero que son temas de oportunidad o de conveniencia o de naturaleza política, los cuales corresponde la decisión al Parlamento.

(Ingresa a sala el señor representante Luis Alberto Posse Ramos)

—El primer punto, que creo que es el esencial, la clave de todo esto, es el tema del control, que está previsto en el Capítulo VIII del proyecto de ley a estudio de esta Comisión. Ese Capítulo VIII -artículos 15 a 18- refiere a los estados contables, a la rendición de cuentas y contralor. El proyecto establece un sistema por el cual se comete o se asigna competencia al Tribunal de Cuentas y a la Corte Electoral en lo que se refiere al control de los estados contables. En ese sentido, estimo que, desde el punto de vista

constitucional, el Tribunal de Cuentas no tiene competencias para hacer control de los partidos políticos. Si analizo en profundidad las competencias que la Constitución de la República asigna al Tribunal de Cuentas, por lo menos observo que son competencias referidas estricta y rigurosamente al Estado o a los órganos del Estado.

Por otra parte -esta es una consideración que quiero señalar especialmente-, si uno lee atentamente el artículo 211 de la Constitución, no hay una referencia a la ampliación de esas competencias por parte de la ley. El artículo 211 de la Constitución -que asigna las competencias al Tribunal de Cuentas-, en todo momento, se refiere al Estado, a los entes autónomos, a los servicios descentralizados, es decir, a órganos estatales. En cambio, el órgano competente para el contralor de los partidos políticos en la Constitución uruguaya es la Corte Electoral. ¿Esto de dónde surge? Primero, del artículo 77 de la Constitución de la República y también, por supuesto, del artículo 322 de la Constitución, que le asigna competencias. Además, el artículo 322 tiene una particularidad: asigna una competencia abierta a la Corte Electoral. ¿Qué quiere decir competencia abierta? Que la ley puede ampliar esas competencias. Perfectamente, la ley puede ampliar las competencias a la Corte Electoral para controlar los estados contables de los partidos políticos. En esto creo que es muy importante señalar que se trata del punto de vista estrictamente constitucional.

Desde el punto de vista práctico, considero que asignar esa competencia de control a dos órganos del Estado -a dos órganos de creación constitucional-, como el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, va a generar conflictos. Perfectamente, el Tribunal de Cuentas puede dictaminar de una manera y la Corte Electoral de otra forma. Entonces, eso va a generar que, definitiva, no se controle nada. No se va a hacer un control como el que se quiere hacer realmente. Yo creo que es muy importante este tema. Insisto: creo que la solución pasa por asignar la competencia a la Corte Electoral -en primer lugar-, dándole por parte de la ley las más amplias competencias, y dándole competencias para sancionar. Si no, esto se transforma simplemente en una carta de buenas intenciones, es decir, los partidos hacen lo que quieren y la Corte Electoral no puede hacer nada. Yo creo que la ley tiene que dar la potestad a la Corte Electoral y otorgarle la potestad sancionatoria correspondiente.

El problema que se plantea habitualmente es cómo hace la Corte Electoral para efectuar ese contralor. Planteo esto porque la Corte Electoral, en más de una vez, ha dicho que no tiene los medios suficientes, los recursos o la infraestructura para hacer ese control.

Lo primero que tenemos que decir es que ese es un control que se hace cada cinco años. No necesita la Corte Electoral una estructura permanente dedicada a este tema. Entonces, perfectamente podemos pensar -esta es una colaboración con la Comisión- que la ley puede asignar los recursos necesarios a la Corte Electoral para que cada cinco años pueda contratar, por ejemplo, una auditoría que colabore con la Corte. De esa forma, la Corte Electoral podría tener su equipo de contadores especializados -dos, tres o cuatro- y luego, cuando venga la etapa electoral donde hay que hacer un trabajo intenso, un análisis a fondo, con toda la información de los partidos políticos, perfectamente, el organismo estaría facultado, por ejemplo, para contratar los servicios de una auditoría que colabore con la Corte Electoral en su realización. Por otra parte, creo que eso va a dar mucha transparencia al tema y mucha seguridad a la información que brinde.

De esa manera, se va a cumplir realmente con el objetivo. De lo contrario, termina siempre siendo lo mismo: no se hace nada o simplemente se termina en una cuestión de buenas intenciones en donde se legisla, pero los partidos y los sectores hacen lo que quieren. Creemos que esa no es la voluntad por supuesto del Parlamento, no es la

voluntad de esta Comisión. Ustedes están analizando este tema en el segundo año de gobierno, es decir, bien lejos del próximo período electoral, para fortalecer a los partidos políticos. Si algo es importante en la democracia es fortalecer a los partidos políticos. Y se fortalece a los partidos políticos dándoles transparencia, dándoles esa imagen de transparencia que necesitan frente a la ciudadanía. Lo peor que podemos tener en la democracia es partidos políticos desprestigiados, partidos políticos que la ciudadanía esté permanentemente cuestionando. Hoy en día, además, con todo el análisis permanente que hacen los medios de comunicación, tendríamos un cuestionamiento permanente a la financiación, a la forma en cómo se financian los partidos políticos. Me parece que este es un aspecto central. Esto es con respecto al control.

Vuelvo a insistir, entonces. Creo que desde el punto de vista constitucional, el Tribunal de Cuentas no es el órgano competente y que el único órgano competente, conforme a la Constitución de la República, es la Corte Electoral.

El segundo punto del análisis tiene que ver con el tema de la publicidad electoral. En este sentido, quiero decir también que este tema no es un problema constitucional, sino que es un problema de decisión política por parte del Parlamento, donde la voluntad que se manifiesta en el proyecto de ley es la de limitar esa publicidad en los períodos electorales, pero debo decir lo siguiente: creo que es de fundamental importancia que esa publicidad electoral tenga algunas prohibiciones, quizás un poco más severas.

En primer lugar, creo que sería importante -en ese sentido, quiero ser muy cuidadoso en mis palabras- una disposición por la cual se prohibiera a los organismos estatales y paraestatales la contratación de publicidad durante el período comprendido en los tres meses anteriores a las elecciones internas, a las elecciones nacionales, a la eventual segunda vuelta o balotaje, y a las elecciones departamentales y municipales. Creo que esa sería una norma importante para sellar de alguna manera este tema.

En segundo término, también estimo conveniente que la ley prohíba a los partidos políticos realizar propaganda electoral fuera de los plazos que se establezcan legalmente, estableciendo la competencia de la Corte Electoral para juzgar y aplicar sanciones en caso de violación, pudiendo actuar de oficio o a denuncia de los partidos políticos o agrupaciones políticas.

Por supuesto que en este tema de la propaganda electoral la clave está, fundamentalmente, en la televisión. Todos sabemos que allí está, de alguna manera, el tema fundamental. Hay otro tema que es mucho más difícil de regular, que es todo lo referido a las redes sociales. Yo pienso: ¿cómo se puede limitar que se haga propaganda en Facebook, en Instagram, en Twitter? Ese es un tema complicado. También es complicado pensar que alguien -un partido político, una agrupación política o un candidato- pueda, por ejemplo, contratar propaganda en Argentina, y hoy todos estamos en perfecta comunicación. Ese alguien puede decir: muy bien, yo acá no la hago, pero la contrato en el diario *La Nación* o en el diario *Clarín*, o en el canal *América*, en el canal *La Nación*, o en cualquiera de ellos, y lo estamos viendo permanentemente. Este es un tema delicado, por lo menos creo bueno que la Comisión piense.

Yo sé que a veces es imposible que la ley prohíba absolutamente todo porque cada vez más como que se escapa esto de las regulaciones, pero lo que puede hacer perfectamente la ley, en el caso de nuestro país, es regular bien y establecer sanciones que deben ser aplicadas por la Corte Electoral sobre el tema de la publicidad y, fundamentalmente, en el tema de la televisión. Por ejemplo, en cuanto a las sanciones, una de las sanciones que podría aplicar la Corte Electoral sería la suspensión del pago del financiamiento permanente a los partidos políticos durante el plazo que estime la Corte Electoral o que la ley fije, según determinados parámetros o tiempos para su

aplicación. No es bueno dejar que la Corte Electoral tenga absoluta discrecionalidad en el tema. Creo que siempre, en el tema de sanciones, hay que establecer un mínimo y un máximo, pues depende de la gravedad y, además, no creo que sea bueno dejar absoluta libertad en ese aspecto. Soy muy cuidadoso con el tema de la discrecionalidad de los órganos estatales en la aplicación de las sanciones; creo que hay que serlo. De todas maneras, por supuesto que allí rigen todas las garantías del debido proceso.

Hay algo importante a destacar -que no lo dije antes, pero que ahora también lo agrego en este tema-, tanto referido al control como al tema de la publicidad electoral, y es el hecho de la integración de la Corte Electoral. Justamente, la Corte Electoral es un organismo en el cual hay una importante representación de todos los partidos políticos -o por lo menos de los partidos políticos con mayor representación nacional- e, indudablemente, eso brinda mayores garantías, tanto en la organización de los controles como en la eventual aplicación de sanciones. Pensemos que si la Corte Electoral tiene la competencia asignada por la Constitución para anular elecciones, competencia más importante o más trascendente que esa me parece que no puede haber. El tercer punto al que me quiero referir en esta exposición tiene que ver con la limitación en los aportes. En este sentido, debo señalar que el artículo 31 de la ley vigente, que es la Ley N° 18.485, establece que las donaciones provenientes del financiamiento privado tienen un límite de 300.000 unidades indexadas por donante, debiendo ser nominativas. Si los aportes son realizados por un candidato a un cargo electivo dicho monto puede ser triplicado, pero -y acá es donde señalo el tema- para el caso del primer titular de cada lista no existen restricciones para las donaciones. Entonces -por supuesto, esta es una opinión-, estimo que en esto quizá sería conveniente establecer también la limitación del aporte por parte de los candidatos a cargos electivos. Esto me parece muy importante, sobre todo porque no es posible entonces dejar absolutamente libres las donaciones del primer titular de cada lista. Pero, por supuesto que ustedes, como Comisión, el Parlamento, puede considerar que hay razones de oportunidad o conveniencia para no establecer limitaciones. Señalo que es un tema por lo menos para pensar, para discutir. Otra cosa que me parece que sería también importante es que los candidatos deban presentar una declaración jurada que señale que los aportes que realizan son a título personal y que son de su patrimonio. Yo creo que en esta materia cada vez más la ley tiene que avanzar más en el control de la transparencia en estos temas. Pero -reitero-, esto es un tema de decisión política, no es un tema constitucional, no es un tema de legitimidad; es un tema de oportunidad o conveniencia que, sin ninguna duda, a mi juicio, va a fortalecer a los partidos políticos.

El quinto punto que quiero tratar tiene que ver con la referencia que se hace en el artículo 1°, por el cual se agrega al artículo 42 de la Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, los siguientes incisos. En el último inciso dice lo siguiente: "A los efectos de esta ley se consideran cargos electivos, políticos y de particular confianza, los declarados tales por las leyes nacionales y que pertenezcan al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, entes autónomos, servicios descentralizados, gobiernos departamentales, municipios y personas de derecho público no estatal, con exclusión de los cargos que revistan en la Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder Judicial y Fiscalía General de la Nación".

En este sentido, lo primero que quiero decir es que por un tema de técnica legislativa debe incluirse primero al Poder Legislativo: "que pertenezcan al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo...". Esa debe ser, a mi juicio, la redacción. Lo mismo ocurre cuando dice: "con exclusión de los cargos que revistan en", y ponen al Poder Judicial al final. No; primero es el Poder Judicial y, luego, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, por último, la Fiscalía General de la Nación,

que es un servicio descentralizado. Yo creo que primero hay que colocar al Poder Judicial, que es uno de los tres Poderes del Estado, luego los tres órganos de creación constitucional, que son la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, por último, al servicio descentralizado Fiscalía General de la Nación.

Pero, la observación que yo quiero formular -porque me he quedado preocupado-, es un tema técnico, y es cuando el proyecto se refiere a "cargos electivos políticos y de particular confianza". En este sentido, debo destacar que en los escalafones que están vigentes por la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986, tenemos dos escalafones referidos a estos cargos, que son el escalafón P, es decir, los cargos políticos, y el escalafón Q, que está referido a los cargos de particular confianza.

El escalafón "P", el escalafón político, comprende los cargos correspondientes a órganos constitucionales de gobierno o administración, fueren o no de carácter electivo. Es un cargo político el del presidente de la República y es un cargo político el de ministro de Estado, el de subsecretario, el de director de Planeamiento y Presupuesto. ¿Por qué? Porque están en la Constitución.

En cambio, el escalafón "Q" se refiere a los cargos de particular confianza e incluye aquellos cargos cuyo carácter de particular confianza es determinado por la ley, por ejemplo, el de director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, que es un cargo creado por ley. Este es un tema que me trae a mis viejos tiempos de director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, por el que vine más acá que como constitucionalista. Cuando vi acá, pensé: esto no me gusta.

Creo que desde el punto de vista de la técnica legislativa habría que decir directamente cargos políticos y de particular confianza. A mi juicio, no es correcta esa distinción de cargos electivos, políticos y de particular confianza. No. El cargo es político o es de particular confianza. El cargo político puede ser electivo o no electivo, pero es un cargo político. El presidente es un cargo político electivo; los ministros son cargos políticos no electivos.

Esa era la aclaración técnica y me parece que hay que ajustar la redacción. Disculpen, pero esos son temas técnicos que a veces no hay más remedio que ajustar.

En sexto lugar, la última observación que tengo está referida al tema del pago electoral, a dos disposiciones que están previstas. El artículo 4º del Capítulo II establece: "Agrégase al artículo 32 de la Ley Nº 18.485, de 11 de mayo de 2009, el siguiente párrafo in fine: 'Todas las transacciones en dinero, que constituyan ingresos, deberán ser realizadas por medio de pago electrónico conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Nº 19.210, de 29 de abril de 2014'".

Lo mismo encontramos en el artículo 7º del Capítulo III, cuando se sustituye el artículo 31 de la Ley Nº 18.485. En el inciso cuarto establece: "Todas las donaciones en dinero deberán ser realizadas por medio de pago electrónico conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley Nº 19.210, de 29 de abril de 2014".

En tercer lugar, en el artículo 8º se sustituye al artículo 43 de la Ley Nº 18.485 y en su inciso final dice: "Todas las donaciones en dinero deberán ser realizadas por medio de pago electrónico, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Nº 19.210, de 29 de abril de 2014".

En este sentido, debo señalar que la Comisión deberá tener en cuenta que esto ha sido modificado por el artículo 221 de la Ley de Urgente Consideración, o sea, de la Ley Nº 19.889, de 9 de julio de 2020. Por supuesto, esta ley puede disponer lo que estime, no

hay ningún problema, pero ahí no tendrá que hacer referencia, entonces, a la ley de 2014, sino que puede perfectamente esta ley establecer que todas estas donaciones y aportes deben hacerse por medios electrónicos, pero no debe citar esa ley, porque en definitiva una ley modifica a la otra. Esta es una ley especial que perfectamente permite que se pueda modificar, establecer la solución que quiera, pero lo que no se puede es citar una ley que fue derogada.

Concretamente, el artículo 221 de la LUC lo que hizo fue modificar y permitir el pago en efectivo hasta 1.000.000 UI.

Estos eran básicamente los comentarios, el análisis que yo tenía para comentar ante la Comisión sobre este proyecto de ley y quedo a las órdenes de los señores miembros de la Comisión para contestar las preguntas que estimen convenientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias, doctor Correa Freitas.

Antes de dar la palabra -ya tenemos varios anotados-, quisiera hacer un comentario.

Usted hizo referencia a seis puntos y, a menos que a mí se me haya pasado el cuarto, que era transparencia…

En todo caso, capaz que hacemos una ronda de preguntas y queda esa como una pregunta formulada.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- Gracias, señor presidente. Saludo al compañero de cátedra.

Me tengo que retirar a la hora 17, por lo que agradezco a la Presidencia de la Comisión que me haya dado la palabra.

Quería hacer una pregunta. En el artículo 1º justamente cuando se enumeraba: ¨(…) se consideran cargos electivos, políticos y de particular confianza (…)", que es muy precisa la aclaración técnica, cuando habla de "(…) gobiernos departamentales (…)", por leyes nacionales. En cuanto a los cargos de confianza en los gobiernos departamentales. Es competencia claramente de los gobiernos departamentales...

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Exacto.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- ¿No sería una invasión hacerlo a través de una ley nacional, independientemente de que exhiba la mayoría de los dos tercios, que también se aplicaría a los gobiernos departamentales? ¿No habría que hacer la precisión de que para los cargos de confianza de los gobiernos departamentales es el gobierno departamental el que tiene competencia, a través de un decreto de la Junta Departamental, y no una ley nacional?

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Sí, por supuesto.

Los cargos de particular confianza en el ámbito de los gobiernos departamentales son creados por decreto de la Junta Departamental, decreto que tiene fuerza de ley en su jurisdicción, conforme al artículo 260 de la Constitución.

Así que se puede perfectamente aclarar "declarados tales por leyes nacionales y decretos departamentales". Creo que con eso solucionamos todo. Es más: no es necesario poner "leyes nacionales"; no es necesario poner el adjetivo "nacionales". Basta con poner "leyes y decretos departamentales". Ahí sí hay que poner "decretos departamentales", para diferenciarlos de los del Poder Ejecutivo.

Entonces, sería "por ley o por decreto departamental".

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Bienvenido, doctor Correa Freitas, a quien hemos sabido leer y escuchar con mucha atención a lo largo de muchos años.

El doctor Correa Freitas habla con mucha exactitud y precisión y dice que el Tribunal de Cuentas no tiene competencia para actuar, según se expresa en el Capítulo VIII, en el artículo 16.

El profesor Daniel Chasquetti sugirió la posibilidad de generar nueva institucionalidad en este sentido y plantea una especie de pequeña DGI, que haga las veces de contralor y de auditor en los procesos electorales. ¿Qué opinión le merece esa idea de generar nueva institucionalidad en el marco de esta situación que estamos analizando?

La otra pregunta es general, pero como hombre versado en temas políticos y constitucionales quería comentar que el doctor Oscar Bottinelli deslizó en su comparecencia en la Comisión la posibilidad de encarar un código electoral. ¿Qué opinión tiene respecto a que el Parlamento encare un tema de esta magnitud?

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Con respecto al primer tema, de crear un organismo, diría que en principio tengo una posición contraria a seguir creando organismos. Yo sigo con mi posición como ex director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, donde si en algo trabajé fue en la reforma del Estado y por eliminar tantos organismos.

La Constitución de la República tiene creado un organismo de la jerarquía de la Corte Electoral. Es la Corte Electoral, con esa integración tan especial que le asigna la Constitución, con ese control que tiene en la designación de los miembros por parte de la Asamblea General y el control que tiene del Parlamento, es lo que da seguridad en cuanto a la actuación de este órgano. Creo que lo que hay que darle son herramientas, así como los recursos necesarios para que la Corte Electoral pueda hacer ese control.

Por supuesto que siempre se pueden idear soluciones mejores. Podemos buscar en el Derecho comparado mejores soluciones, pero todos sabemos que a veces esas soluciones terminan implicando más burocracia, la creación de más organismos y, en definitiva, no le estamos dando la herramienta que necesita el órgano que está creado por la Constitución para el contralor de los partidos políticos.

Es muy importante para la transparencia y, sobre todo, para la seguridad de los Partidos Políticos -que también es muy importante- que sea la Corte Electoral el órgano que regule y que controle todos estos temas. Es nada menos que el órgano competente. Si alguien dudaba de que la Corte Electoral ha ganado prestigio en este país -creo que nadie lo puede dudar- creo que el plebiscito del ochenta nos demostró que teníamos una Corte Electoral que podía perfectamente hacer un proceso en plena dictadura, con absoluta transparencia y fue un ejemplo en el mundo en ese aspecto.

A la Corte Electoral, más allá de las dificultades que pueden haber existido a lo largo de la historia, siempre le hemos reconocido, todos, una gran independencia y creo que eso hay que fortalecerlo. Pienso que lo que hay que hacer es fortalecer a la Corte Electoral, darle las competencias, los recursos y, por supuesto, el apoyo político que necesite.

Respecto a lo del Código Electoral me gustaría estudiar más a fondo a qué se refiere el doctor Bottinelli.

Reconozco que es un gran especialista en estos temas; si él lo propone seguramente tendrá sus razones, pero honestamente no he leído ni siquiera en sus

artículos muy interesantes que publica en el diario "El Observador", los días sábado. No he leído sobre este tema. Inclusive, me voy a poner en comunicación con el doctor Bottinelli, para saber el alcance de esa propuesta y ver si realmente es viable. Viniendo del doctor Bottinelli la propuesta creo que, por lo menos, estamos obligados a analizarla y a pensarla.

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Señor presidente: voy a sugerir que por medio de Secretaría se envíe una copia al doctor Correa Freitas de la exposición que hizo en la Comisión el doctor Bottinelli, porque particularmente me interesa la opinión de Correa Freitas sobre este punto.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- En ese mismo sentido, previamente, hacía señas la señora diputada Lustemberg.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Me sumo a la bienvenida. Siempre es un gusto escuchar al doctor Correa Freitas; también lo hemos leído. En los temas escabrosos del Parlamento siempre están las versiones taquigráficas suyas dando una precisión exacta en materia constitucional, así que para mí es un gusto poder escucharlo personalmente.

Usted ha hecho una exposición, pero creo que le faltó no solo el tema de la transparencia, sino también el del estatuto de los funcionarios, de lo que creo que también iba a hacer cuestión y no sé si terminó haciéndolo, por lo menos yo no reparé en ello; creo que era el último capítulo. Sí habló de los cargos electivos y los cargos políticos. Básicamente, con respecto a la intención de este proyecto de ley, cabe señalar lo que bien dijeron el diputado Tucci y también los expositores de la academia en ciencias políticas cuando los recibimos, y lo que dijo el presidente al principio, de que tenemos una oportunidad de ver estos temas con cierta distancia de los actos electorales y, además, alejados de escándalos. Es decir, por suerte, el sistema político uruguayo no ha tenido que vivir situaciones que profundicen la necesidad de una reforma rápida, exprés, como para tratar de mejorar los canales de acceso a determinado financiamiento para las campañas electorales. Este tampoco es el caso y creo que eso es importante. La idea de este proyecto de ley y de esta Comisión es ver cómo podemos abaratar las campañas electorales, que cada vez son más costosas, y sobre todo generar mecanismos más transparentes, para que la ciudadanía siga creyendo que la actividad política es una actividad digna y legítima, y, además, para que quienes puedan y quieran hacerlo, cuenten con mayores capacidades y menos condicionamientos que los que tenemos hoy.

Hay un tema sobre el que me parece muy importante saber su opinión, primero, porque cuando se aprobó la ley de servicios de comunicación audiovisual, por un lado, en los artículos 142 y 143, se estableció la posibilidad de acceso de los partidos políticos a publicidad gratuita en los medios de comunicación, y por otro, también se estableció un criterio de distribución. El artículo que disponía el acceso no tuvo problemas, fue declarado constitucional, pero el que establecía una distribución diferente a la que propone este proyecto sí fue declarado inconstitucional. En realidad, tenía otra lógica, creo que establecía un 20% como una tarifa común y después, un 80%, que era distribuido en función de resultados electorales en la elección anterior. Yo quisiera saber qué le parece a usted desde el punto de vista constitucional esta nueva propuesta de distribución que establece el artículo 143 viejo de la ley de medios audiovisuales, que en este caso es el artículo 13.

Me parece muy importante conocer su opinión. Usted es un catedrático de Derecho Constitucional muy importante y queríamos, por lo menos de manera general, conocer

qué le parece el criterio de distribución que se ha establecido, si contempla criterios sobre todo de equiparación o equidad entre los diferentes partidos políticos, más allá de que hay ciertas cuotas diferentes en función del caudal electoral.

Muchísimas gracias.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar, quiero referirme, si les parece bien, a un punto que yo anuncié, pero después, en la exposición, omití, que tiene que ver con la transparencia prevista en el artículo 14 del proyecto. Allí el tema, fundamentalmente, es la pregunta de por qué la exigencia de la declaración jurada de bienes es solamente para los tres primeros candidatos a la Cámara de Senadores, los dos primeros candidatos a la Cámara de Diputados y a las Juntas Departamentales de cada lista, y los candidatos a concejales. Esta es simplemente una pregunta, nada más. No es una objeción, pero sí una pregunta; es más: me pregunto si acá, en realidad, no se estaría violando, de alguna manera, el principio de igualdad y, sobre todo, ¿por qué? Porque hay un problema en este tema que hay que tener en cuenta, que tiene que ver con los suplentes: ahí está la clave; porque les podemos pedir la declaración jurada de bienes a los tres primeros candidatos al Senado, y a los dos primeros candidatos a Diputados y a la Junta Departamental, pero el problema no está ahí, sino que el tema clave, muchas veces, está en quiénes son los suplentes. Entonces, por lo menos, si se quiere mantener la exigencia en los tres primeros candidatos al Senado, bueno, que sea para los tres candidatos y los suplentes respectivos, o el triple si la lista no es por suplentes respectivos, sino por orden preferencial. Este es un tema que lo dejo para que la Comisión lo analice, porque creo que hace a la cuestión.

En cuanto a la pregunta que formula el señor diputado Caggiani con respecto a la constitucionalidad del artículo 13, en lo que me es personal, en una primera lectura, me parece que está bien. Ahora, me gustaría, si la Comisión me permite, analizar este tema un poco más en profundidad. Yo les puedo mandar por escrito un análisis teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en estos temas. Porque todos sabemos, además, que si hay algo de lo que no nos podemos preocupar es por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, porque varía. Es decir, en un mismo tema, con una integración dice que es constitucional y con otra sostiene que es inconstitucional. Les digo que a mí, como constitucionalista, como profesor de Derecho Constitucional, cada vez me da más dolor de cabeza la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, porque varía, pero además lo hace con una velocidad increíble. En temas en los cuales uno decía: "¡Ah, solucionamos el tema!", vuelve a cambiar otra vez, porque depende de la integración de la Corte. Lo digo con enorme respeto, pero es un tema de cómo es la integración de la Corte: varía la integración y varían los conceptos, ¡todos los días! En el famoso artículo 312 de la Constitución, donde pensábamos que teníamos solucionado el tema del agotamiento de la vía administrativa para las reclamaciones por daños y perjuicios por responsabilidad del Estado, la Suprema Corte de Justicia debe haber cambiado más de ocho veces, para un lado y para el otro. En 2006, yo celebré, escribí un artículo con una alegría enorme porque se había solucionado el tema, y unos años estuvo, pero ahora empezó a cambiar, empezó otra vez con ese vaivén; y así nos está pasando con muchas leyes. Por eso, me gustaría, de todas maneras, analizar los fundamentos, porque ahí hubo buenas sentencias; debo reconocer que, en este tema de los medios de comunicación, la Suprema Corte de Justicia dictó varias sentencias aplicando, incluso, las normas de derecho internacional, aplicó las normas de tratados y convenciones internacionales en esta materia, y realmente, en esa sentencia, reconozco que, más allá de estos vaivenes de la Suprema Corte de Justicia, hay un material interesante, y me gustaría revisar esto, para darle a la Comisión un

informe más exacto, más técnico, desde el punto de vista jurídico. A mí no me parece mal, pero -insisto– me gustaría comparar, analizarlo un poquito más en profundidad, para poder contestarle con precisión a la Comisión.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).- Gracias, presidente. Un saludo cordial para el profesor Ruben Correa Freitas, realmente es un placer tenerlo aquí y escucharlo, con todos sus conocimientos y todas las sugerencias que está vertiendo a la Comisión en un proyecto de ley tan importante como este.

Yo tenía dos dudas. Una de ellas fue recién evacuada y tenía que ver justamente con la distribución de la publicidad, tanto en televisión abierta, como en televisión por abonados y otros. La segunda pregunta tiene que ver con algo que el profesor dijo al principio en cuanto a las potestades constitucionales del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, y yo concuerdo con él en lo que dijo, en el sentido de que la Corte Electoral es la que controla efectivamente a los partidos políticos por mandato constitucional, pero también quiero hacerle la siguiente pregunta. Habida cuenta de que cuando vino aquí la delegación del Tribunal de Cuentas, tuvimos un muy buen intercambio, y de que nosotros, en la anterior legislatura, habíamos hecho una propuesta de que dicho organismo fuera una especie de auxiliar de la Corte Electoral, pero teniendo siempre la Corte Electoral la potestad de la superintendencia de todo lo que tiene que ver con los aspectos sancionatorios de este proyecto de ley y no así el Tribunal de Cuentas, le preguntamos a sus representantes si era posible, aprovechando su conocimiento, su experticia en auditar estados contables, que ellos auditaran las rendiciones de cuentas de los partidos políticos. Lo que en esa ocasión los representantes del Tribunal de Cuentas nos dijeron fue que lo veían como algo posible, en la medida en que fuera la Corte Electoral la que en definitiva terminara decidiendo. Entonces, la pregunta -y obviamente también para comentarle lo que dijo el Tribunal de Cuentas– es si constitucionalmente es posible que el Tribunal de Cuentas asista, en este caso, a la Corte Electoral y que, en última instancia, sea la Corte Electoral la que defina si se cumplieron o se incumplieron las normas establecidas en este proyecto de ley.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Creo que acá estamos ante un problema en donde debemos tener mucho cuidado, que es la posición institucional de estos órganos. Estos tres órganos, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son órganos de creación constitucional que están al mismo nivel que los poderes del Estado, a los que el constituyente no les quiso dar el nombre de "poder" pero, en realidad, son como tres poderes más del Estado, con autonomía. Entonces, a mí no me parece razonable que el Tribunal de Cuentas actúe como auxiliar de la Corte Electoral: creo que no es bueno. A mi juicio, con todo respeto, le estaríamos quitando jerarquía institucional a un órgano de la máxima jerarquía; al contrario, lo que hay que darle al Tribunal de Cuentas es mayores competencias, mayor autonomía, mayor fuerza en sus decisiones, porque si de algo carece es, justamente, de fuerza en sus dictámenes. ¿Por qué? Porque todos sabemos que las observaciones que hace el Tribunal de Cuentas terminan encajonadas y, después, nadie las cumple; basta con que reiteren el gasto los jerarcas para que esas observaciones que formula el Tribunal de Cuentas no sean cumplidas. Cuando fui senador, presenté dos proyectos de ley -uno lo presenté individualmente y otro con el entonces senador Gallinal–, procurando darle mayores facultades al Tribunal de Cuentas.

Sinceramente, vuelvo a insistir: creo que le haríamos flaco favor al sistema político si todavía terminamos enfrentando a la Corte Electoral con el Tribunal de Cuentas. Perfectamente puede darse la hipótesis en la que el Tribunal de Cuentas haga un informe y que la Corte Electoral luego, como tal, no esté de acuerdo, que tenga otra opinión. Entonces, una de dos: subordinamos a la Corte Electoral al Tribunal de Cuentas -cosa

que me parece que no es conveniente, que es absolutamente inconveniente desde todo punto de vista institucional- o establecemos que el Tribunal de Cuentas sea un auxiliar de la Corte Electoral, algo que tampoco veo razonable.

Insisto en que creo que la solución pasa por dar a la Corte Electoral las competencias y los recursos necesarios para que sea ella la que haga el contralor de los partidos políticos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido muy importante para esta Comisión contar con su participación, con su conocimiento y con toda su experiencia en la materia.

Desde ya, quedamos a la espera de su informe y también respecto a lo otro que nos decía a partir de la consulta realizada por el señor diputado Daniel Caggiani -reiterada por el señor diputado Conrado Rodríguez- en cuanto a su parecer respecto a la distribución de los minutos que el artículo 13 del proyecto -que refiere al artículo 143 de la ley de servicios audiovisuales- ha dispuesto. También esperamos respuesta respecto a lo planteado por el señor diputado Mariano Tucci en cuanto al código electoral.

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Estoy de acuerdo con lo que plantea el Tribunal de Cuentas, pero tengo una pregunta. El artículo 16 habla de que el Tribunal visa los estados contables ya auditados. Eso pasa a la Corte Electoral y esta después, si lo cree conveniente, audita. No debería haber opiniones contrapuestas porque visar significa validar los estados que los partidos presentan. ¿Se entiende?

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Sucede que perfectamente el Tribunal de Cuentas puede visar, pero la Corte Electoral después puede observar, puede no estar de acuerdo. Entonces, ¿qué va a pasar? Vamos a tener un lío político inútil. Un partido político o un sector determinado, puede decir: "A mí el Tribunal de Cuentas me visó. ¿Cómo la Corte Electoral ahora me va a venir a observar? ¿Cómo me va a sancionar si yo tengo el visado?". Ese es el problema. Creo que esos son los problemas políticos que debemos evitar, los temas institucionales que hay que evitar; debe ser un solo organismo. El responsable es la Corte Electoral. Si la Corte Electoral se equivoca, acá en el Parlamento lo juzgarán ustedes y le pedirán las responsabilidades políticas a los ministros de la Corte Electoral: los destituirán o harán lo que quieran. Pero es responsable la Corte Electoral. En cambio, si empezamos con ese choque, terminamos en un desprestigio del sistema.

SEÑOR REPRESENTANTE PERRONE CABRERA (Álvaro).- Quiero subrayar algunas de las palabras que dijo el invitado y que tienen que ver con lo que nosotros expresamos en la sesión anterior sobre la importancia de la Corte Electoral y que sea esta la que haga los controles sobre el financiamiento de los partidos políticos. Por ello, nosotros insistimos en la conformación de la nueva Corte Electoral para poder seguir trabajando en esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del doctor Ruben Correa Freitas y quedamos a la espera de la información.

(Se retira de sala el doctor Ruben Correa Freitas)

—La Secretaría de la Comisión, de acuerdo a lo solicitado, nos realizó un informe de las delegaciones que aún no fueron recibidas y que contestaron a nuestra solicitud. En este momento, quedarían tres delegaciones por asistir, además de la del PIT- CNT, que todavía no contestó.

(Diálogos)

—La Secretaría se comunicó con el PIT- CNT hace un par de semanas. En esos días se informó al señor secretario que el señor Fernando Pereira estaba con covid. No

obstante, se nos dijo que el señor Melgarejo se iba a comunicar con la Secretaría de la Comisión pero, hasta la fecha, ello no ha sucedido. No hice la aclaración, pero corresponde hacerla ahora.

Por lo tanto, si están todos de acuerdo, vamos a solicitar que se curse invitación, para el jueves de la semana próxima, a las tres delegaciones que restan concurrir: Jutep, Audap y OPI. La Jutep fue solicitada por el señor diputado Álvaro Viviano, la Audap fue en la nómina que presentamos nosotros y OPI, por el señor diputado Mariano Tucci. Queda pendiente la visita del PIT- CNT.

Hace un par de semanas quedamos en presentar una serie de documentos vinculados a propuestas para empezar a trabajar de cara a los textos. Vamos a solicitar a la Comisión que tenga a bien otorgarnos un par de semanas más para poder aportar documentos más acabados y que contengan algunos elementos que aún no fueron debidamente terminados de resolver.

(Diálogos)

—A su vez, como es de conocimiento de todos, en función de la última prórroga votada, esta Comisión tendrá tiempo para trabajar hasta el día 30 de junio. Más allá de que no es la Comisión la que resuelve una nueva prórroga, queremos trasladar a los integrantes la posibilidad de solicitar una nueva prórroga de noventa días para dedicarnos al trabajo estrictamente relacionado con los textos, las propuestas, etcétera. Eventualmente, eso lo trabajarán los coordinadores de los partidos políticos. Me refiero a los señores diputados Carlos Varela, Iván Posada, Rodrigo Goñi y Daniel Caggiani. Ellos evaluarán el tema y determinarán si se necesitan noventa días más de trabajo.

Se levanta la reunión.

